



# Institutional Repository - Research Portal Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche

researchportal.unamur.be

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Le droit d'accès du contribuable à ses données à caractère personnel et la lutte contre la fraude fiscale**

Degrave, Elise; Lachapelle, Amélie

*Published in:*

Revue générale du contentieux fiscal

*Publication date:*

2014

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Degrave, E & Lachapelle, A 2014, 'Le droit d'accès du contribuable à ses données à caractère personnel et la lutte contre la fraude fiscale', *Revue générale du contentieux fiscal*, Numéro 5, p. 322-335.

<<http://www.crid.be/pdf/public/7541.pdf>>

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ment des données de refuser l'exercice des droits garantis par les articles 9, § 2, 10 et 12 de la loi du 8 décembre 1992 « relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel » à l'égard des données personnelles du contribuable qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle en cours et en ce qu'il ne prévoit pas de limitation dans le temps de la possibilité de faire exception à l'application de ces droits justifiée par l'accomplissement d'actes préparatoires à un contrôle ou à une enquête ;

Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.5.3, rejette le recours pour le surplus.

## Note

### *Le droit d'accès du contribuable à ses données à caractère personnel et la lutte contre la fraude fiscale*

#### Introduction

1. **La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.** La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, et la délicate levée du secret bancaire qu'elle amène avec elle, sont au cœur de l'actualité.

Si cette lutte peut être menée par différents instruments, l'échange de renseignements constitue sans nul doute une voie privilégiée, tant en droit national qu'en droit international.

Ainsi, le 21 juillet 2014, l'Organisation de coopération et de développement économiques<sup>(1)</sup> publiait la version complète d'une nouvelle norme mondiale pour l'échange *automatique*<sup>(2)</sup>, sur une base annuelle, de renseignements, relatifs aux comptes financiers, déclarés à l'administration par les institutions financières<sup>(3)</sup>. Cette norme, élaborée par l'O.C.D.E. sur la base d'un mandat du G20<sup>(4)</sup>, a été adoptée par les ministres des Finances des pays du G20 en février 2014, et approuvée par le Conseil de l'O.C.D.E. Elle a finalement été adoptée, en vue de son application concrète, ce 29 octobre 2014 à Berlin, par tous les pays de l'O.C.D.E. et du G20 ainsi que par les grands centres financiers participant à la réunion annuelle du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales<sup>(5)</sup>.

En Belgique<sup>(6)</sup>, la Chambre des représentants a décidé d'instituer, le 10 avril 2008, une commission d'enquête en vue d'examiner les grands dossiers de fraude fiscale<sup>(7)</sup>. Celle-ci a publié son rapport le 7 mai 2009<sup>(8)</sup>. Parmi les recommandations formulées par la Commission d'enquête, l'on épingle les recommandations n<sup>os</sup> 70 et 71 par lesquelles la Commission recommande de « Créer un cadre légal pour le *datawarehouse* (entrepôt de données)<sup>(9)</sup>, le *datamining* (utilisation de logiciels de données et de recherche)<sup>(10)</sup> et le « dossier fiscal unique »<sup>(11)</sup> » ainsi que de « créer un cadre légal d'échange de données qui tienne compte du respect de la vie privée »<sup>(12)</sup>.

Appliquant cette recommandation, le législateur belge a notamment adopté, le 3 août 2012, la loi « portant des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions »<sup>(13)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ci-après : O.C.D.E.

<sup>(2)</sup> L'*échange automatique de renseignements* « désigne la communication systématique, à intervalles réguliers, de « blocs » d'informations relatives à diverses catégories de revenu (dividendes, intérêts, redevances, salaires, pensions, etc.), par le pays d'origine du revenu au pays de résidence du contribuable » (« Note d'information de l'O.C.D.E. », disponible sur son site internet). On rappellera que l'O.C.D.E. encourageait déjà, depuis la fin des années 1980, l'échange de renseignements *sur demande* (voy. not. la Convention de l'O.C.D.E. du 25 janvier 1988, intitulée « Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters » ainsi que le Global Forum on Transparency and Exchange of Information de l'O.C.D.E.).

<sup>(3)</sup> O.C.D.E., « Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters », 21 juillet 2014, disponible (pour l'instant, uniquement en anglais) sur le site internet de l'O.C.D.E. Voy. aussi la « Déclaration relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale », adoptée le 6 mai 2014, disponible sur le site internet de l'O.C.D.E.

<sup>(4)</sup> G20, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington DC, 19 avril 2013.

<sup>(5)</sup> <http://www.oecd.org/fr/presse/de-nouvelles-avancees-majeures-donnent-un-coup-daccellerateur-a-la-cooperation-internationale-au-service-de-la-lutte-contre-la-fraude-fiscale.htm>.

<sup>(6)</sup> La fraude fiscale est un problème particulièrement important en Belgique. D'après le professeur Schneider de l'Université Johannes Kepler de Linz, la Belgique occuperait la cinquième place parmi les pays de l'O.C.D.E. les plus enclins à frauder le fisc avec un pourcentage de 21,5 % du P.I.B., derrière la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal (enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, rapport fait au nom de la commission d'enquête, 7 mai 2009, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2008-2009, n<sup>o</sup> 52-0034/004, p. 8).

<sup>(7)</sup> Chambre, 10 avril 2008, CRIV 52 PLEN 032, p. 57. Voy. aussi le « Plan d'action 2012-2013 » du collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, présenté par John Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, disponible sur <http://www.crombez.belgium.be/fr/plan-d%E2%80%99action-du-coll%C3%A8ge-2012-2013>.

<sup>(8)</sup> Enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, rapport fait au nom de la Commission d'enquête, *op. cit.* Ce rapport fut approuvé par la Chambre le 14 mai 2009.

<sup>(9)</sup> Sur le *datawarehouse*, voy. *infra*, n<sup>o</sup> 17.

<sup>(10)</sup> Le *datamining*, que l'on peut traduire par « extraction de données » est une étape de l'opération de « profilage » qui consiste à extraire des données d'un entrepôt de données, appelé *datawarehouse* (sur cette notion, voy. *infra*, n<sup>o</sup> 17).

<sup>(11)</sup> Sur cette notion, voy. *infra*, n<sup>o</sup> 13.

<sup>(12)</sup> Enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale, rapport fait au nom de la Commission d'enquête, *op. cit.*, p. 261.

<sup>(13)</sup> Loi du 3 août 2012 portant des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, *M.B.*, 24 août 2012 (ci-après : loi du 3 août 2012). Par souci de clarté, précisons que la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.*, 18 mars 1993) définit, en son article 1<sup>er</sup>, une « donnée à caractère personnel » comme

L'idée d'une législation relative aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances germaît déjà depuis quelques années. Un projet de loi en ce sens avait d'ailleurs déjà vu le jour en 2007<sup>(14)</sup>. Il n'a toutefois pas abouti, empêché par la longue crise politique qui a traversé notre pays au lendemain des élections législatives fédérales du 13 juin 2010<sup>(15)</sup>. Remarquons que nul écho à ce projet n'a été fait lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi 3 août 2012, ce qui est malheureux compte tenu de la qualité et de la précision de certaines de ses dispositions<sup>(16)</sup>.

**2. La loi du 3 août 2012.** Fruit d'une longue négociation entre le S.P.F. Finances et la Commission de protection de la vie privée<sup>(17)</sup>, la loi du 3 août 2012 reprend les principes de base devant être respectés lors de traitements et d'échanges de données impliquant le S.P.F. Finances<sup>(18)</sup>.

Elle a « pour objectif de mettre la pratique actuelle d'échanges de données au sein du Service public fédéral Finances en conformité avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel »<sup>(19)</sup> tout en veillant à offrir à l'administration les moyens de lutter efficacement contre la fraude fiscale<sup>(20)</sup>.

En somme, cette loi autorise le S.P.F. Finances à traiter les données à caractère personnel des contribuables dans l'exercice des missions qui lui sont légalement attribuées, quelle que soit la nature de l'impôt en cause. On limitera néanmoins nos réflexions, dans le cadre du présent commentaire, à l'impôt sur les revenus.

En outre, une instance interne, dénommée « service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée », est chargée de contrôler la légalité des traitements. Par ailleurs, la loi organise la mise en place d'un entrepôt de données, dit *datawarehouse*. Il s'agit d'un outil de contrôle des contribuables particulièrement efficace, fondé notamment sur le croisement de leurs données. Nous y revenons ultérieurement<sup>(21)</sup>.

Deux dispositions de la loi du 3 août 2012 ont récemment fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. L'arrêt a été rendu le 27 mars 2014 et est commenté dans la présente contribution.

La première disposition attaquée est l'article 8 qui crée, au sein du S.P.F. Finances, le « service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée »<sup>(22)</sup> afin d'assurer l'application de la réglementation relative à la protection de la vie privée, de vérifier le respect des conditions d'application de l'exception visée par l'article 11 et de rendre, dans certains cas, des avis juridiques lorsque le S.P.F. Finances est consulté.

Le moyen dirigé contre l'article 8 a été jugé irrecevable par la Cour<sup>(23)</sup>. On ne l'analysera pas davantage dans le cadre de cette contribution.

La deuxième disposition attaquée est l'article 11 qui introduit, à l'article 3 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel<sup>(24)</sup>, une exception au droit de la personne concernée d'accéder aux données à caractère personnel que le S.P.F. Finances détient à son sujet.

L'article 11 est rédigé comme suit :

« toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, désignée ci-après « personne concernée » ; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Il s'agit d'une forme particulière de renseignement qui jouit d'un régime juridique particulier, en droit belge et en droit européen, afin d'assurer le respect du droit fondamental à la protection de la vie privée. Une donnée bancaire de même qu'une donnée fiscale peut donc constituer une donnée à caractère personnel. En outre, indiquons que ladite loi définit, également en son article 1<sup>er</sup>, un « traitement de données à caractère personnel », comme « toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel ». Enfin, soulignons que le S.P.F. Finances est le responsable des traitements de données à caractère au sens de la loi du 3 août 2012. On parlera donc, dans le présent commentaire, indistinctement du « S.P.F. Finances » et du « responsable du traitement ».

<sup>(14)</sup> Projet de loi relatif à certains traitements de données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances, 4 avril 2007, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2006-2007, n° 51-3064/001.

<sup>(15)</sup> Ainsi ce n'est qu'en 2009 que le principe de l'échange d'informations en matière fiscale fut consacré formellement d'un point de vue juridique, au travers de la loi-programme du 23 décembre 2009 (*M.B.*, 30 décembre 2009).

<sup>(16)</sup> On pense notamment à l'article 5 du projet de loi qui énumérait les finalités du traitement de données à caractère personnel par l'administration fiscale, ou à l'article 12 qui définissait ce qu'il fallait entendre par « informations de base » (sur cette notion, voy. *infra*, n° 13).

<sup>(17)</sup> Ci-après : C.P.V.P.

<sup>(18)</sup> Ces principes, au nombre de onze, ont été rédigés par le S.P.F. Finances, en concertation avec la C.P.V.P., et commentés par elle dans une recommandation (C.P.V.P., n° 02/2012 du 8 février 2012). Tous les avis et recommandations rendus par la C.P.V.P. sont consultables sur son site internet : <http://www.privacycommission.be/fr/>.

<sup>(19)</sup> Projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, 6 juillet 2012, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2011-2012, n° 53-2343/001, p. 3.

<sup>(20)</sup> On précisera que la lutte contre l'évasion fiscale n'est pas directement visée par cette loi.

<sup>(21)</sup> Voy. *infra*, n° 17.

<sup>(22)</sup> En abrégé : « S.S.I.P.V.P. ». Le « S.S.I.P.V.P. » correspond à l'actuel service *Privacy* du S.P.F. Finances, instauré par l'article 12 de l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du S.P.F. Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires (*M.B.*, 2 août 2013).

<sup>(23)</sup> C. const., n° 51/2014, du 27 mars 2014, B.10 à B.13.

<sup>(24)</sup> Ci-après : « loi vie privée ».

« Il est inséré dans l'article 3 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, remplacé par la loi du 11 décembre 1998 et modifié en dernier lieu par la loi du 10 juillet 2006, un paragraphe 7 rédigé comme suit :

«[§] 7. Les articles 9, § 2, 10 et 12 ne sont pas applicables aux traitements de données à caractère personnel gérés par le Service public fédéral Finances durant la période dans laquelle la personne concernée est l'objet d'un contrôle ou d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci effectués par le Service public fédéral Finances dans le cadre de l'exécution de ses missions légales.

Lorsque le Service public fédéral Finances a fait usage de l'exception telle que déterminée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la règle de l'exception est immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête. Le service de sécurité de l'information et protection de la vie privée en informe le contribuable concerné sans délai ».

À ce propos, il y a lieu de noter que l'article 3, § 7, tel qu'inséré par la loi du 3 août 2012, prévoyait initialement la suspension du droit à l'information, du droit d'accès et du droit de rectification<sup>(25)</sup>. C'est en cet état du droit que la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt. L'article 3, § 7, de la loi vie privée a toutefois été modifié par l'article 96 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, loi dite « Crombez », en référence à John Crombez, alors secrétaire d'État à la lutte contre la fraude sociale et fiscale<sup>(26)</sup>, sur la base de l'importante réserve formulée par la C.P.V.P.<sup>(27)</sup>, dans sa recommandation n° 02/2012<sup>(28)</sup> ainsi que dans ses deux avis qui ont suivi<sup>(29)</sup>.

L'article 3, § 7, de la loi vie privée est, à la suite de la « loi Crombez », rédigé de la sorte :

« Sans préjudice de l'application de dispositions légales particulières, l'article 10 n'est pas applicable aux traitements de données à caractère personnel gérés par le Service public fédéral Finances pendant la période durant laquelle la personne concernée fait l'objet d'un contrôle ou d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci, effectués par le Service public fédéral Finances dans le cadre de l'exécution de ses missions légales, dans la mesure où cette application nuirait

aux besoins du contrôle, de l'enquête ou des actes préparatoires et pour leur seule durée.

La durée de ces actes préparatoires pendant laquelle ledit article 10 n'est pas applicable, ne peut excéder un an à partir de la demande introduite en application de cet article 10.

Lorsque le Service public fédéral Finances a fait usage de l'exception telle que déterminée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la règle de l'exception est immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête ou dès la clôture des actes préparatoires lorsque ceux-ci n'ont pas abouti à un contrôle ou une enquête. Le service de sécurité de l'information et protection de la vie privée en informe le contribuable concerné sans délai et lui communique dans son intégralité la motivation contenue dans la décision du responsable du traitement ayant fait usage de l'exception ».

Désormais, seul le droit d'accès peut être suspendu, et dans des conditions strictes. Cette précision n'influe néanmoins pas sur le fond des développements contenus dans le présent commentaire puisque le problème de la suspension du droit d'accès persiste, mais explique que nous n'ayons orienté nos propos que sur le droit d'accès.

**3. Objet de la contribution.** Tout d'abord, le droit d'accès aux données à caractère personnel et les particularités de ce droit en matière fiscale sont expliqués. Ensuite, on analyse les griefs invoqués par la Ligue des contribuables à l'encontre du droit d'accès aux données fiscales tel qu'organisé par la loi du 3 août 2012 ainsi que les réponses apportées par la Cour. Enfin, quelques regrets sont formulés, d'un point de vue général, à l'égard des arguments invoqués par la Ligue des contribuables.

## I. Le droit d'accès aux données à caractère personnel : le principe et l'exception en matière fiscale

**4. Introduction.** Avant d'analyser le droit d'accès aux données fiscales à caractère personnel, en particulier tel qu'il est organisé par la loi du 3 août 2012, ainsi que les motifs ayant donné lieu à l'annulation partielle de l'article 11 de cette loi, il convient d'éclairer le lecteur sur le contenu et la raison d'être du droit d'accès aux données à caractère personnel applicable, en principe, à tout traitement de données à caractère personnel.

<sup>(25)</sup> E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, Bruxelles, Larcier, coll. CRIDS, 2014, pp. 399 et s. Sur ces droits, voy. not. C. DE TERWANGNE, « La nouvelle loi belge de protection des données à caractère personnel », in *La protection de la vie privée dans la société d'information*, Paris, P.U.F., 2002, pp. 91 à 109 ; S. LOUVEAUX, *Analyse de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données : rapport A*, Namur, F.U.N.D.P./C.R.I.D., 1997 ; M.-H. BOULANGER, C. DE TERWANGNE, T. LÉONARD, S. LOUVEAUX, D. MOREAU et Y. POULLET, « La protection des données à caractère personnel en droit communautaire », *J.T.D.E.*, 1997, pp. 121 et s.

<sup>(26)</sup> *M.B.*, 28 juin 2013. On rappellera que c'est cette loi qui a introduit en droit fiscal belge la notion très controversée de « fraude fiscale grave, organisée ou non ».

<sup>(27)</sup> Après avoir analysé dans quelle mesure les droits de la personne concernée (consacrés aux articles 9, 10 et 12 de la « loi vie privée ») pouvaient faire l'objet d'exceptions en vue de lutter contre la fraude fiscale, la C.P.V.P. a, en effet, conclu que seul le droit d'accès consacré à l'article 10 de la « loi vie privée » « pourrait poser un problème, mais uniquement subsidiairement, étant donné que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration reste d'application » (C.P.V.P., avis n° 32/2012 du 17 octobre 2012 concernant l'amendement au projet de loi portant des dispositions fiscales et financières, pp. 5 à 7), ses exceptions au droit de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif comprises. Sur cette loi, voy. *infra*, n° 7.

<sup>(28)</sup> C.P.V.P., recommandation n° 2/2012 du 8 février 2012, relative aux principes de base à respecter lors de traitements et d'échanges de données impliquant le S.P.F. Finances, p. 10, point 39.

<sup>(29)</sup> C.P.V.P., avis n° 11/2012 du 11 avril 2012 relatif à l'avant-projet relatif aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, pp. 11 à 13, points 36 à 42.



## A. Le principe du droit d'accès à ses données à caractère personnel

5. **Un élément essentiel de transparence.** Le droit d'accès aux données à caractère personnel est organisé par l'article 12 de la directive 95/46<sup>(30)</sup> et l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992<sup>(31)</sup>. Ce droit permet à la personne qui l'exerce d'obtenir une vue assez précise de la manière dont ses propres données sont traitées par le responsable du traitement des données, tel qu'une administration, par exemple. Le demandeur d'accès peut réclamer plusieurs types d'informations<sup>(32)</sup>, que l'administration est alors obligée de lui fournir gratuitement<sup>(33)</sup>. Ainsi, le citoyen peut demander si l'administration, à qui il s'adresse, traite des données à son sujet. Dans l'affirmative, il a le droit de savoir quelles données sont traitées, de connaître leur origine (où et comment elles ont été obtenues) ainsi que les personnes à qui ces données ont déjà été communiquées et celles à qui elles le seront éventuellement ultérieurement. Le citoyen peut également exiger d'être éclairé sur la logique qui sous-tend le traitement de ses données, lorsque la décision est entièrement automatisée<sup>(34)</sup>. Enfin, la réponse de l'administration doit mentionner l'existence des recours en opposition et en rectification<sup>(35)</sup> et, le cas échéant, la possibilité de consul-

ter le registre public<sup>(36)</sup>. La demande doit être introduite par la personne concernée selon les formes prescrites par l'article 32 de l'arrêté royal du 13 février 2001<sup>(37)</sup>.

6. **La raison d'être du droit d'accès aux données à caractère personnel.** Le droit d'accès aux données à caractère personnel est un accessoire du droit fondamental à la protection de la vie privée. Ce droit fondamental est entendu aujourd'hui, non plus seulement comme le droit à l'intimité<sup>(38)</sup>, mais aussi comme le droit à l'autodétermination informationnelle, c'est-à-dire le droit de chacun de garder la maîtrise de ses données<sup>(39)</sup>, en décidant lui-même des conditions d'utilisation de celles-ci ou, du moins<sup>(40)</sup>, en ayant connaissance de l'usage qui en est fait<sup>(41)</sup>.

Le droit d'accès poursuit essentiellement trois finalités.

Tout d'abord, il permet au citoyen de prendre conscience du fait que ses données sont traitées, et d'identifier quelles sont les autorités qui les détiennent et les utilisent.

Il lui permet également de vérifier l'exactitude des données détenues sur lui. En cas d'erreur affectant les données, il pourra en principe demander la rectification des données erronées, s'opposer à leur traitement ou réclamer l'interdiction de les conserver ou de les utiliser<sup>(42)</sup>. Ces prérogatives bénéficient

(30) Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.C.E.* n° L 281 du 23 novembre 1995, pp. 31 à 50.

(31) Voy. aussi l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 13 mars 2001. À ce sujet, voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légimité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 331 et s.

(32) À cet égard, signalons que, pour faciliter la tâche du citoyen, la C.P.V.P. a établi une lettre type comprenant notamment la liste des types d'informations qui peuvent être demandées au responsable de traitement. Il revient au demandeur d'accès de cocher dans cette liste ce qu'il souhaite se voir communiquer. Cette lettre type est disponible sur le site internet de la C.P.V.P. (<http://www.privacycommission.be/fr/exercice-droit-acces/vos-possibilites>).

(33) Précisons que l'administration doit répondre à la demande d'accès dans un délai de 45 jours calendrier suivant la réception de la demande (article 39, 5°, de la « loi vie privée »). Elle est également tenue de fournir ces informations sous une forme intelligible (article 10, § 1<sup>er</sup>, b, de la « loi vie privée »).

(34) À ce sujet, voy. comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, « L'application de la Convention 108 au mécanisme de profilage. Éléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif », rapport de J.-M. DINANT, C. LAZARO, Y. POULLET, N. LEFEVER et A. ROUVROY, 11 janvier 2008, pp. 14 et 15 disponible sur le site internet [http://www.coe.int/t/dghl/standardset ting/dataprotection/Reports/CRID\\_Profilage\\_2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardset ting/dataprotection/Reports/CRID_Profilage_2008_fr.pdf); E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légimité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 333.

(35) Voy. *infra*, n° 6, au sujet de la raison d'être du droit d'accès.

(36) Le « registre public » ou officiellement, le « registre des traitements automatisés de données à caractère personnel », est une base de données qui reprend l'ensemble des déclarations de traitements réalisées par les responsables de traitement auprès de la C.P.V.P., en vertu de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, de la « loi vie privée ». Il est accessible en ligne sur le site internet de la C.P.V.P. Sur l'obligation de déclaration, voy. not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légimité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 366 et s.; *idem*, « Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel » note d'observation sous Cass., 14 février 2013, *R.D.T.I.*, 53/2013, pp. 56 à 64.

(37) Arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 13 mars 2001.

(38) Le « droit à l'intimité » constitue le célèbre *right to be let alone* de Samuel Warren et Louis Brandeis (S. WARREN et L. BRANDEIS, « The right to privacy », *Harvard Law Review*, vol. IV, 15 décembre 1980, n° 5).

(39) Cour eur. D.H., arrêt *Pretty c. Royaume-Uni*, 29 avril 2002, req. n° 2346/02, § 61.

(40) Cette nuance est liée au fait que, dans certaines situations et particulièrement dans ses rapports avec l'administration, le citoyen est obligé de donner ses informations personnelles. C'est le cas, par exemple, des données du registre national qui sont obligatoirement enregistrées, à défaut de quoi, le citoyen n'aurait pas d'existence civile.

(41) Dans le même sens, voy. not. H. BURKERT, « Le jugement du tribunal constitutionnel fédéral allemand sur le recensement démographique », *Droit de l'informatique et des télécoms*, 1985, pp. 8 à 16; T. LÉONARD et Y. POULLET, « Les libertés comme fondement de la protection des données nominatives », in *La vie privée : une liberté parmi les autres ?*, F. RIGAUX (dir.), Bruxelles, Larcier, 1992, pp. 231 et s.; C. DE TERWANGNE, « Le rapport de la vie privée à l'information », in *Droit des technologies de l'information – Regards prospectifs*, E. MONTERO (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 138; Y. POULLET et A. ROUVROY, « Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel – Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie », in *État de droit et virtualité*, K. BENYKHELF et P. TRUDEL (éd.), Montréal, éd. Thémis, 2009, p. 204; E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée – Légimité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 64.

(42) Article 12 de la loi du 8 décembre 1992.

tant au citoyen qu'à l'administration, qui ont tous deux intérêt à ce que des erreurs n'affectent pas les données utilisées.

Enfin, la transparence permise par le droit d'accès permet au citoyen de contrôler l'utilisation qui est faite de ses données à caractère personnel, en vérifiant qui a accédé à ses informations et dans quel but<sup>(43)</sup>. Tout administré peut ainsi jouer « un rôle d'avertisseur puisqu'il est le mieux placé pour détecter des consultations "anormales" pouvant donner lieu à des sanctions »<sup>(44)</sup>. Il ne faut pas non plus négliger le fait que l'existence d'une possibilité de contrôle incite les administrations à traiter les données en leur possession conformément à la loi. C'est d'ailleurs ce que rappelle la C.P.V.P. en soutenant que « le fait de savoir que le citoyen, qui est le mieux placé pour détecter quand ses données ont été consultées à tort, dispose d'un tel droit de consultation ne peut qu'influencer positivement l'utilisation correcte [des données par l'administration] »<sup>(45)</sup>.

### **B. L'exception, en matière fiscale, telle qu'organisée par la loi du 3 août 2012**

**7. La raison d'être de la suspension du droit d'accès aux données à caractère personnel détenues par le S.P.F. Finances.** La suspension du droit d'accès aux données détenues par le S.P.F. Finances repose sur l'article 13 de la directive 95/46 précitée. Cet article énonce que :

« Les États membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, à l'article 10, à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, et aux articles 12 [droit d'accès] et 21 lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder :

[...]

d) la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales [...]

e) un intérêt économique ou financier important [...] y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal ;

f) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation relevant même à titre occasionnel de l'exercice de l'autorité publique, dans le cas visé aux points c), d), et e) ».

On relèvera, d'autre part, que l'article 25 de la directive<sup>(46)</sup> 2011/16 du Conseil du 15 février 2011, relative à la coopéra-

tion administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799, prévoit une disposition similaire<sup>(47)</sup>.

Plus fondamentalement, la lutte contre la fraude fiscale s'inscrit dans la finalité de contribution au bien-être économique du pays, inscrite au second paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>(48)</sup>.

Il ressort de l'exposé des motifs de la « loi Crombez » que l'objectif de l'exception prévue à l'article 3, § 7, de la « loi vie privée » est « d'éviter que le contribuable prenne connaissance, dans les détails, de toutes les données dont disposent les enquêteurs afin d'empêcher que sur la base de ces informations, des données soient supprimées, modifiées ou dissimulées, que des stratégies soient mises en place afin de les masquer ou de les effacer, ou que des échappatoires soient créées... En bref, que la personne suspectée de fraude se soustraie à une enquête ou à une exécution sur la base des informations obtenues »<sup>(49)</sup>.

En effet, « [l]a mission de lutte contre la fraude et la tâche de contrôle de la juste perception de l'impôt peuvent être mises à mal par l'exercice du droit d'accès de celui qui précisément cherche à frauder l'impôt et pourrait grâce à l'accès à certaines données connaître les éléments en possession de l'administration. Les moyens de sauvegarder un intérêt économique ou financier de l'État pourraient être amoindris »<sup>(50)</sup>.

Par exemple, en permettant au contribuable de consulter son dossier au stade de l'investigation, l'on risque que le contribuable obtienne « des renseignements dans le seul but d'organiser des mécanismes de fraude ou de mettre sur pied des manœuvres dilatoires »<sup>(51)</sup>. Ou encore, dans le cadre de l'action en recouvrement des dettes fiscales à l'égard d'un contribuable organisant son insolvabilité, il est patent que « divulguer la manière et le moment du recouvrement des dettes fiscales augmenterait le risque de voir des contribuables essayer de tout mettre en œuvre pour ne pas s'acquitter, ne pas s'acquitter à temps ou ne s'acquitter que partiellement après les premières mesures de recouvrement forcées de leurs dettes fiscales »<sup>(52)</sup>.

L'idée demeure donc toujours la même, à savoir éviter que les droits reconnus aux citoyens n'entraient l'efficacité de la lutte menée par l'administration contre la fraude fiscale.

<sup>(43)</sup> *Idem.*

<sup>(44)</sup> C.P.V.P., avis n° 12/2009 du 29 avril 2009 relatif à une demande d'avis émanant du S.P.F. Intérieur concernant un certain nombre de questions qui se sont posées dans le cadre de la délibération RN n° 19/2008, p. 6.

<sup>(45)</sup> C.P.V.P., recommandation n° 03/2009 du 1<sup>er</sup> juillet concernant les intégrateurs dans le secteur public, p. 10.

<sup>(46)</sup> L'article 25 prévoit que : « Tous les échanges d'informations effectués en vertu de la présente directive sont soumis aux dispositions d'application de la directive 95/46/CE. Toutefois, aux fins de la bonne application de la présente directive, les États membres limitent la portée des obligations et des droits prévus à l'article 10, à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, et aux articles 12 et 21 de la directive 95/46/CE dans la mesure où cela est nécessaire afin de sauvegarder les intérêts visés à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, point e), de ladite directive ».

<sup>(47)</sup> Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, *J.O.U.E.*, n° L 64/1 du 11 mars 2011. On signalera qu'un accord politique a été adopté, entre les États membres, le 14 octobre 2014 en vue d'étendre le champ d'application de la directive aux intérêts, dividendes, et autres revenus financiers ainsi qu'aux soldes des comptes et produits de ventes d'actifs financiers détenus par des épargnants résidents d'un autre État de l'Union européenne.

<sup>(48)</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

<sup>(49)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, 17 avril 2013, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2012-2013, n° 53-2756/001, p. 58.

<sup>(50)</sup> Projet de loi portant des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, 6 juillet 2012, *op. cit.*, n° 53-2343/001, p. 11.

<sup>(51)</sup> *Idem.*

<sup>(52)</sup> *Idem.*

Les motifs qui sous-tendent l'exception du droit d'accès du contribuable à ses données personnelles se confondent avec ceux expliquant les exceptions prévues dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration<sup>(53)</sup>. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, de ladite loi permet, en effet, à l'autorité administrative fédérale, telle que le S.P.F. Finances, ou non fédérale, de rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection, notamment, d'« un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public ». L'exemple donné dans l'exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994 se recoupe avec le second exemple donné ci-dessus. L'exposé indique en effet que « [l]a divulgation de la manière et de la date de recouvrement de dettes fiscales pourrait amener certains contribuables à tenter de faire en sorte que les dettes fiscales ne soient pas acquittées, ne soient acquittées que tardivement ou partiellement ou bien que ces dettes soient acquittées uniquement après la prise de mesures de recouvrement »<sup>(54)</sup>.

On le voit, c'est en définitive au niveau de la preuve, et de la disparition d'éléments probants, que se cristallisent les craintes. En droit fiscal, l'administration supporte, en effet, la charge de la preuve des éléments qui composent la base imposable<sup>(55)</sup>. Or en droit, on le sait, *idem est non esse non probari*, c'est-à-dire : « il revient au même de ne pas être prouvé que de ne pas exister ». C'est donc au niveau de la sécurité du système informatique de l'administration fiscale, encore davantage qu'au niveau du droit d'accès du contribuable concerné, qu'il conviendrait de concentrer ses efforts. On observe, à ce sujet, un renforcement de la sécurité informatique dans le plan opérationnel 2014 du S.P.F. Finances<sup>(56)</sup>.

Enfin, on relèvera, par analogie, que l'article 61ter, § 3, du Code d'instruction criminelle permet au juge d'instruction,

lequel peut être saisi, par exemple, d'une affaire de fraude fiscale<sup>(57)</sup>, d'interdire la consultation ou la copie du dossier, ou de certaines pièces du dossier, si les nécessités de l'instruction le requièrent.

**8. La suspension du droit d'accès aux données détenues par le S.P.F. Finances.** Si, comme nous l'avons vu<sup>(58)</sup>, les motifs qui sous-tendent la suspension du droit d'accès sont légitimes, il convient de ne pas vider ce droit de sa substance, en laissant l'administration fiscale invoquer la seule possibilité d'un contrôle pour y déroger<sup>(59)</sup>. L'exception au droit d'accès en matière fiscale doit être entourée d'exigences strictes, et exercée avec circonspection par l'administration. On insistera en particulier, dans le cadre du présent commentaire, sur quatre balises qui encadrent cette exception et qu'il importe de ne pas négliger.

Tout d'abord, on relèvera que la suspension du droit d'accès de la personne concernée n'est pas une exception générale qui s'appliquerait à tous les contribuables, mais suppose une décision individualisée et motivée, à l'instar de l'exception prévue dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration<sup>(60)</sup>. Refuser ce droit alors que ce dernier n'est nullement nuisible pour le contrôle, l'enquête ou les actes préparatoires à ceux-ci, serait en effet totalement disproportionné<sup>(61)</sup>.

Ensuite, on rappellera que la décision de refus d'accès s'accompagne d'une obligation de motivation formelle en vertu de l'article 3, § 7, dernier alinéa, de la loi vie privée, tel que modifié par la « loi Crombez ». La loi du 3 août 2012 et la « loi Crombez » ne prévoyant pas de régime particulier quant à la motivation formelle, c'est l'obligation de motivation de droit commun qui s'applique en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs<sup>(62)</sup>. La décision de refus devra, dès lors, non seulement contenir une motivation matérielle<sup>(63)</sup>, mais aussi, une motivation formelle<sup>(64)</sup>.

<sup>(53)</sup> *Ibidem*, p. 10. On soulignera, à cet égard, que l'objectif de la loi relative à la publicité de l'administration était d'aboutir à une réorientation fondamentale de la relation entre le citoyen et l'administration, tant sur le plan du service au public que sur le plan de la démocratie (projet de loi relatif à la publicité de l'administration, 9 juillet 1993, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1992-1993, n° 1112/1, p. 1). Il ne faudrait pas que les nouveaux plans d'action mis en œuvre en vue de lutter contre la fraude fiscale viennent mettre à mal cet objectif en déséquilibrant la relation au profit de l'administration. On signalera, pour information, qu'une proposition de loi tendant à modifier la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est, pour l'instant, pendante (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2014, n° 54-0061/001).

<sup>(54)</sup> Projet de loi relatif à la publicité de l'administration, *op. cit.*, n° 1112/1, p. 17.

<sup>(55)</sup> La charge de la preuve peut toutefois être renversée, et la collaboration du contribuable est de plus en plus requise. Sur ce sujet, voy. not. T. ARSCHRIFT, *Traité de la preuve en droit fiscal*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014.

<sup>(56)</sup> S.P.F. Finances, « Plan opérationnel 2014 – Réalisation d'Horizon 2012-2017 », « Initiative stratégique K3 Sécurité juridique et vie privée (en particulier K3 TRES 01 : Élaboration d'une stratégie de sécurité juridique et de protection de la vie privée, p. 135).

<sup>(57)</sup> Précisons que la fraude fiscale ne constitue pas une infraction autonome, mais est réprimée pénalement au travers d'une kyrielle d'infractions telles que le blanchiment de capitaux, le faux en écriture, l'usage de faux, le faux en vue d'éluder l'impôt, le détournement et l'escroquerie.

<sup>(58)</sup> Voy. *supra*, n° 7.

<sup>(59)</sup> C.P.V.P., avis n° 01/2007 du 17 janvier 2007 sur l'avant-projet de loi relatif à certains traitements de données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances, p. 15.

<sup>(60)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012 du 17 octobre 2012 concernant l'amendement au projet de loi portant des dispositions fiscales et financières, p. 7. D'après l'exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994 (*op. cit.*, p. 15), « [l]a demande ne peut être rejetée que dans la mesure où l'importance de la publicité n'équivaut pas, dans le cas concret, aux intérêts énumérés à l'article 6. En effet, l'autorité administrative doit pour chaque demande contrebalancer l'intérêt de la publicité et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Autrement dit, les motifs d'exception ont un caractère relatif ».

<sup>(61)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012, *op. cit.*, p. 7.

<sup>(62)</sup> M.B., 12 septembre 1991.

<sup>(63)</sup> L'exigence de motivation matérielle implique pour l'administration de fonder sa décision sur des motifs de droit et de fait. L'exigence de motivation formelle, quant à elle, consiste à exposer dans la décision elle-même les motifs de droit et de fait qui fondent la décision.

<sup>(64)</sup> Cass., 1<sup>er</sup> décembre 2005, R.G. n° C.03.0354.N.

Cette obligation de motivation implique, selon la C.P.V.P., d'indiquer concrètement pour quelles raisons les données à caractère personnel traitées ne peuvent être divulguées<sup>(65)</sup>. Il va de soi que cette obligation doit être conciliée avec l'objectif poursuivi par l'article 3, § 7, de la « loi vie privée », à savoir la lutte contre la fraude fiscale. Dans cet équilibre délicat, la C.P.V.P. admet que la communication de la motivation du refus à la personne concernée puisse être reportée au moment où la suspension du droit d'accès cessera<sup>(66)</sup>, c'est-à-dire lorsque le S.S.I.P.V.P. « informe le contribuable de la clôture du contrôle ou de l'enquête ou de la décision d'arrêter les travaux préparatoires »<sup>(67)</sup>. La C.P.V.P. indique que « ceci se rapproche le plus du sens et de l'esprit de l'obligation de motivation formelle, tout en respectant les exigences spécifiques d'une enquête de contrôle en matière de fraude »<sup>(68)</sup>.

En outre, on notera que l'article 96 de la « loi Crombez » prévoit un droit de recours pour la personne concernée qui voit son droit d'accès suspendu au motif qu'elle fait l'objet d'une enquête fiscale, d'un contrôle fiscal ou d'actes préparatoires à ceux-ci, au travers du droit d'accès indirect reconnu à l'article 13 de la « loi vie privée »<sup>(69)</sup>. Aussi, en vertu de l'article 14 de la « loi vie privée », le contribuable peut s'adresser au tribunal de première instance, siégeant comme en référé, pour introduire une action en cessation visant à faire cesser la suspension.

Enfin, on soulignera qu'en vertu de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, b), de la loi du 3 août 2012, le responsable du traitement ne peut refuser au contribuable, le cas échéant, l'accès à ses données qu'à la suite de la vérification par le S.S.I.P.V.P., sous l'autorité du président du comité de direction du S.P.F. Finances, que les conditions d'application de l'exception sont bien remplies. Ces conditions, qui ne sont pas énumérées telles quelles dans la loi, mais qui apparaissent clairement dans l'exposé des motifs de la « loi Crombez », sont au nombre de deux<sup>(70)</sup>. Premièrement, la consultation des données doit être préjudiciable au contrôle, à l'enquête ou aux actes préparatoires et deuxièmement, un contrôle ou une enquête doit déjà avoir commencé, ou les actes préparatoires doivent être entamés avant la demande du contribuable. Tel sera le cas, par exemple, si une notification du commencement de l'enquête ou du contrôle est adressée au S.S.I.P.V.P.

Cette dernière condition temporelle était au cœur de l'arrêt commenté.

## II. Les arguments soulevés par la Ligue des contribuables et les réponses données par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt commenté

**9. Introduction.** L'analyse des arguments soulevés par la Ligue des contribuables et des réponses données par la Cour constitutionnelle sera structurée autour de trois questions concrètes, qui ont toutes trait à la condition de temporalité de la suspension du droit d'accès : à partir de quand le droit d'accès est-il suspendu (A) ? Quelles données sont visées par la suspension du droit d'accès (B) ? Jusque quand le droit d'accès est-il suspendu et pendant combien de temps (C) ?

On reviendra, pour chaque question, sur le respect des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, puisque la requérante a choisi de fonder – bien qu'à tort selon nous<sup>(71)</sup> – son recours sur cette base. Elle avance que l'article 3, § 7, de la « loi vie privée », tel qu'inséré par l'article 11 de la loi du 3 août 2012, établit une discrimination entre deux catégories de contribuables, selon que leur droit d'accès est garanti ou leur est refusé par l'administration fiscale.

Pour rappel, pour qu'une différence de traitement soit jugée conforme, par la Cour constitutionnelle, au principe d'égalité et de non-discrimination, il est requis qu'elle « repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »<sup>(72)</sup>.

### A. Le point de départ de la suspension du droit d'accès aux données fiscales

**10. Le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.** La Ligue des contribuables estime que le critère sur lequel repose la différence de traitement, qui consiste en « l'existence d'une enquête fiscale, d'un contrôle fiscal ou d'actes préparatoires à une enquête ou à un contrôle à l'égard des contribuables concernés », n'est pas *objectif* et *pertinent* dans la mesure où « le concept d'acte préparatoire à un contrôle n'existe pas en droit fiscal belge et que ce type d'acte n'est défini par aucune disposition légale »<sup>(73)</sup>, ni même d'ailleurs par le conseil des ministres dans son mémoire. La requérante ajoute encore « que l'existence de ce type d'acte, même en fait, ne peut être vérifiée et que le contribuable n'en est pas avisé, de sorte qu'il est matériellement impossible de vérifier si le refus opposé au

<sup>(65)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012, *op. cit.*, p. 9.

<sup>(66)</sup> *Idem*.

<sup>(67)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, *op. cit.*, n° 53-2756/001, p. 59.

<sup>(68)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012, *op. cit.*, pp. 9 et 10.

<sup>(69)</sup> Il s'agit, en réalité, d'un droit de vérification. Concrètement, cela signifie que le contribuable qui reçoit une décision de refus à l'exercice de son droit d'accès peut s'adresser à la C.P.V.P. afin qu'elle exerce son droit d'accès en son nom.

<sup>(70)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, *op. cit.*, n° 53-2756/001, p. 57.

<sup>(71)</sup> Voy. *infra*, n°s 16 et 17.

<sup>(72)</sup> Jurisprudence constante. Voy. par ex., C. const., n° 78/98, du 7 juillet 1998, B.5 ; n° 24/2013, du 28 février 2013, B.3.2. Cette jurisprudence a été reprise, dans les années 1990, par le Conseil d'État (C.E., 25 avril 1990, *a.s.b.l. Association des femmes au foyer*, n° 34.814) et par la Cour de cassation (Cass., 5 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 123).

<sup>(73)</sup> C. const., n° 51/2014 du 27 mars 2014, A.3.1.



contribuable, à telle date, était ou non justifié »<sup>(74)</sup>. Elle en conclut que la différence de traitement repose sur un critère inconnu et indéfini.

Il est admis, dans la doctrine et dans la jurisprudence, qu'un critère est *objectif* s'il ne fait pas appel à un sentiment, une opinion ou un jugement de valeur. Le fait qu'un critère soit difficile à mettre en œuvre ne signifie pas qu'il n'est pas objectif<sup>(75)</sup>. Son manque de clarté peut, en revanche, conduire le juge à conclure à son manque d'objectivité<sup>(76)</sup>. Un critère est *pertinent*, quant à lui, si la différence de traitement établie sur sa base est susceptible de contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur<sup>(77)</sup>.

En l'espèce, la Cour constitutionnelle ne reçoit pas l'argumentation de la requérante, interprétant le critère de telle manière à ce qu'il soit objectif et pertinent, précisant que la notion d'acte préparatoire, comprise en son sens courant, implique que « la demande formulée par le contribuable d'avoir accès aux données personnelles le concernant ne peut pas constituer elle-même l'élément déclencheur d'une enquête ou d'un contrôle à partir duquel l'accès peut lui être refusé »<sup>(78)</sup>. La Cour se contente, en réalité, de reprendre une condition d'application de la suspension du droit d'accès<sup>(79)</sup>, sans examiner la faisabilité de la vérification matérielle de l'existence d'actes préparatoires à une enquête ou un contrôle.

Mais plus que cette interprétation, c'est la présence de multiples exemples<sup>(80)</sup> dans l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2012, ainsi que dans celui de la « loi Crombez », qui a, indubitablement, mené la Cour à donner cette réponse à la requérante. Ceux-ci permettent, en effet, de préciser le point de départ possible de la suspension. En outre, en filigrane, l'on peut penser que la Cour constitutionnelle, à l'instar de la C.P.V.P.<sup>(81)</sup>, a jugé souplement la détermination du point de départ de la suspension, en raison de sa limitation récente au droit d'accès par la « loi Crombez »<sup>(82)</sup>. Nous reviendrons sur cette souplesse d'interprétation dans la suite de notre commentaire.

#### 11. La détermination du début d'un contrôle, d'une enquête ou d'actes préparatoires à ceux-ci. De multiples faits

peuvent engendrer une enquête fiscale. Parmi ceux-ci, l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2012 cite les exemples suivants : « une absence de déclaration, une déclaration tardive, un avis de passage ou une demande de renseignements communiqués au contribuable, des indices de fraudes constatés ou communiqués, des renseignements provenant d'acte de contrôle et d'investigation mené chez un autre contribuable, une dénonciation, une information judiciaire, une demande ou communication de renseignements de l'étranger (convention internationale, réglementation douanière...) ou des informations en provenance d'un autre service du Service public fédéral Finances ou d'une autre autorité administrative (secteur social, inspection économique...) »<sup>(83)</sup>.

L'énumération de ces exemples, comme on l'a annoncé, permet à la Cour constitutionnelle de conclure au caractère objectif et pertinent du critère de distinction.

En outre, il est incontestable que la mise en place du « Service de sécurité de l'information et de protection de la vie privée » (S.S.I.P.V.P.), système de contrôle interne chargé de contrôler *a priori* la réunion des conditions de la suspension du droit d'accès a pesé dans la balance, de même que l'existence d'un recours *a posteriori* auprès de la C.P.V.P. Il est très regrettable, à cet égard, que la requérante n'ait pas fondé adéquatement son second moyen – celui-ci ayant été jugé irrecevable – puisqu'il portait précisément sur ce service<sup>(84)</sup>. C'était l'occasion pour la Cour de s'interroger sur ce service dont l'indépendance, l'efficacité et la transparence sont discutées en doctrine.

La position de la Cour peut cependant être, à certains égards, critiquable, dans la mesure où le contribuable n'est pas forcément au courant de l'existence d'une enquête, d'un contrôle ou d'actes préparatoires à ceux-ci à son encontre. Il est tout à fait plausible qu'il apprenne leur existence précisément à l'occasion de l'exercice de son droit d'accès<sup>(85)</sup>. En effet, en vertu de l'article 9, § 2, alinéa 2, b), de la « loi vie privée », le devoir d'information du responsable de traitement en cas de collecte indirecte des données<sup>(86)</sup> est suspendu à

(74) *Idem*.

(75) C. const., n° 42/97, du 14 juillet 1997, B.31.1. et B.31.2.

(76) C. const., n° 6/95, du 2 février 1995, B.2.12.

(77) R. ANDERSEN et E. WILLEMART, « Les taxes communales et le principe constitutionnel d'égalité – Jurisprudence 2000-2005 », *Rev. dr. commun.*, 2006, p. 22.

(78) C. const., arrêt n° 51/2014, *op. cit.*, B.5.3.

(79) *Voy. supra*, n° 8.

(80) *Voy. infra*, n° 11.

(81) C.P.V.P., avis n° 32/2012 du 17 octobre 2012, *op. cit.*, p. 10.

(82) *Idem*.

(83) Projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, 6 juillet 2012, *op. cit.*, p. 12.

(84) *Voy. supra*, n° 2.

(85) On notera que, lors des débats parlementaires, un amendement tendant à informer sans délai le contribuable concerné de l'entrée en vigueur et de la levée de la règle d'exception avait été introduit par Peter Dedecker (NVA) et consorts (projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, amendements, 16 juillet 2012, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2011-2012, n° 53-2343/002, amendement n° 2). Il fut toutefois jugé contre-productif d'informer le contribuable sur ce point, n'étant « pas impensable qu'un contribuable informé d'une situation donnée accomplisse toute une série d'actes indésirables dans la perspective de l'enquête » (projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, rapport, 17 juillet 2012, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2011-2012, n° 53-2343/003, p. 12).

(86) La collecte de données est dite « directe » lorsque les données sont collectées auprès de la personne concernée (article 10 de la directive 95/46/CE précitée). Elle est dite « indirecte » lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée (article 11 de la directive 95/46/CE précitée).

l'égard de l'administration fiscale dans le cadre de ses missions légales. Le contribuable se trouve dès lors dans une position de faiblesse par rapport à l'administration, alors que la législation actuelle tend au contraire à établir un équilibre dans la relation entre le citoyen et l'administration<sup>(87)</sup>.

Cette situation semble d'autant plus disproportionnée que les motifs précis justifiant la suspension du droit du contribuable peuvent lui être communiqués plus tard, à la clôture du contrôle ou de l'enquête ou de la décision d'arrêter les actes préparatoires<sup>(88)</sup>.

Cette critique apparente doit cependant être tempérée. On relèvera à l'appui les points suivants.

Tout d'abord, il convient d'avoir toujours à l'esprit l'objectif de lutte contre la fraude fiscale poursuivi par l'administration, lequel doit être, à chaque instant, mis en balance avec les droits des contribuables. Or l'information du contribuable peut parfois nuire à l'enquête ou au contrôle fiscal. Celui-ci pourrait, par exemple, cacher des preuves ou organiser son insolvabilité, selon les cas. Cette mise à l'écart de la personne inquiétée ne fait d'ailleurs pas figure d'exception dans notre système juridique. En effet, en matière pénale, l'information judiciaire est menée sans en informer la personne concernée.

Ensuite, on rappellera que l'administration fiscale n'est pas tenue de faire usage de l'exception au droit d'accès<sup>(89)</sup>. L'insertion de cette exception dans la « loi vie privée » ne signifie nullement que le droit d'accès du contribuable sera automatiquement suspendu en cas de contrôle fiscal, d'enquête fiscale ou d'actes préparatoires à ceux-ci.

On relèvera, de surcroît, que le contribuable n'est pas systématiquement dans l'ignorance. Sa collaboration étant, de

plus en plus, requise, il peut être informé de l'existence d'une enquête ou d'un contrôle à son encontre par, notamment, l'exercice du devoir de collaboration qui lui est imposé par les articles 315 à 319 du C.I.R. 1992<sup>(90)</sup>.

Enfin, il convient d'attirer l'attention du lecteur sur l'obligation de *notification* préalable au contribuable prévue dans certains cas par le C.I.R. 1992, laquelle offre un garde-fou, à tout le moins sur papier<sup>(91)</sup>, à l'éventuelle suspension du droit d'accès du contribuable, lorsque l'administration souhaite lever le secret bancaire<sup>(92)</sup>, en vertu de l'article 333/1 du C.I.R. 1992<sup>(93)</sup>, ou poursuivre ses investigations dans le délai extraordinaire de sept ans, en vertu de l'article 333, alinéa 3, du C.I.R. 1992. Cette obligation permet de maintenir l'équilibre périlleux entre l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, d'une part, le respect des droits fondamentaux du contribuable, d'autre part, dans ces deux hypothèses où le droit au respect de la vie privée du contribuable est davantage mis à mal.

Aussi, on signalera que l'article 322, § 2, du C.I.R. 1992, auquel l'article 333/1 renvoie, oblige l'administration fiscale à s'adresser préalablement au contribuable afin d'obtenir les informations souhaitées, au moyen d'une « demande de renseignements »<sup>(94)</sup>, telle que prévue à l'article 316 du C.I.R. 1992. On parle à ce sujet de « procédure échelonnée »<sup>(95)</sup>.

Certes, il convient de mentionner que l'article 333/1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, prévoit, dans son second alinéa, une exception « lorsque les droits du Trésor sont en péril », la notification s'effectuant le cas échéant « *post factum* » par envoi recommandé à la poste, au plus tard trente jours après l'envoi de la demande de renseignements visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ». L'obligation de notification est ainsi reportée, tout comme celle de

<sup>(87)</sup> Voy. not. l'exposé des motifs de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (*op. cit.*, n° 1112/1, p. 1).

<sup>(88)</sup> Voy. *supra*, n° 8.

<sup>(89)</sup> *Idem*.

<sup>(90)</sup> Sur ce sujet, voy. not. O. D'AOÛT, « Les pouvoirs d'investigation du fisc », in R. A. CAMPA, F. BALTUS, e.a., *Le contrôle fiscal*, ateliers des Fucam, Limal, Anthemis, 2012, pp. 28 à 41.

<sup>(91)</sup> Marc Bourgeois et Jordan Oprenyeszky s'interrogent en effet sur la pertinence, *en pratique*, de l'obligation de notification prévue par l'article 333/1 du C.I.R. 1992. La garantie qu'elle offre leur semble artificielle. Sur les motifs ayant conduit les auteurs à une telle conclusion, voy. M. BOURGEOIS et J. OPRENYESZKY, avec la collaboration d'A. NOLLET, « La mise en œuvre dans le domaine fiscal des recommandations de la commission d'enquête parlementaire », *R.G.C.F.*, 2014/1, pp. 53 et 54.

<sup>(92)</sup> Pour rappel, il n'a jamais existé, en tant que tel, de « secret bancaire » en Belgique. Tout au plus existait-il un « devoir de discrétion » et cela uniquement en matière d'impôts sur les revenus, et uniquement lors de la phase d'examen et de contrôle du dossier fiscal d'un contribuable (sur le « secret bancaire » en Belgique, voy. not. T. AFSCHRIFT, *La levée du secret bancaire*, Bruxelles, Larcier, 2011 ; P. MALHERBE et M. BEYNSBERGER, « Les nouvelles limites du secret bancaire en droit fiscal belge », *R.G.C.F.*, 2012/2, pp. 57 à 72 ; J.-P. BOURS, « Le secret bancaire fiscal en Belgique – Un état des lieux », *J.T.*, 2012, livr. n° 6471, pp. 205 à 218).

<sup>(93)</sup> Article 333/1 du C.I.R. 1992 tel qu'introduit par l'article 56 de la loi du 14 avril 2011 (*M.B.*, 6 mai 2011). Cet article prévoit une obligation de notification au contribuable dans les cas visés aux articles 322, § 2, et 327, § 3, alinéa 2, du C.I.R. 1992. Le premier article porte sur les deux nouvelles hypothèses de levée du secret bancaire introduites par la loi du 14 avril 2011. Désormais, l'administration peut demander aux banques des renseignements sur l'un de ses clients lorsqu'elle « dispose dans le cadre de l'enquête d'un ou de plusieurs indices de fraude fiscale ou lorsqu'[elle] envisage de déterminer la base imposable conformément à l'article 341 [taxation indiciaire], de même que lorsqu'un État étranger requiert des renseignements conformément au quatrième paragraphe de l'article 322 du C.I.R. 1992. Le second article, lu conjointement avec l'article 318, alinéa 2, du C.I.R. 1992, porte sur la communication de renseignements de la part des établissements et institutions publiques de crédit en ce qui concerne les opérations financières entrant dans le cadre de leur activité lorsqu'une enquête menée sur un de leurs clients a fait apparaître des éléments concrets permettant de présumer l'existence ou la préparation d'un mécanisme de fraude fiscale.

<sup>(94)</sup> L'administration doit, à l'occasion de cette demande de renseignements, signaler au contribuable qu'elle peut requérir la communication d'informations de la banque, s'il ne coopère pas. La levée du secret bancaire ne pourra être autorisée que si le contribuable dissimule les informations demandées ou s'il refuse de les communiquer.

<sup>(95)</sup> Voy. not. F. COLLON, « Le secret bancaire, les traitements de données à caractère personnel par l'administration fiscale et la protection de la vie privée », in R. A. CAMPA, F. BALTUS, e.a., *op. cit.*, p. 98.

motivation formelle de la décision de refus du droit d'accès<sup>(96)</sup>, permettant ainsi à la suspension du droit d'accès de réaliser pleinement l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir celui de lutter efficacement contre la fraude fiscale sans être entravé par un contribuable malhonnête. Mais ce report demeure tout à fait exceptionnel. Il ne peut, comme le soulignent les travaux parlementaires, intervenir que lorsqu'il y a « des indications qu'un contribuable a l'intention d'organiser son insolvabilité »<sup>(97)</sup>.

Quant à l'article 333, alinéa 3, du C.I.R. 1992, la Cour de cassation estime que l'obligation de notification prévue par lui « vise uniquement les investigations à l'égard du contribuable lui-même »<sup>(98)</sup> et non les investigations menées à l'égard des tiers, telles que, dans le cas d'espèce, une demande de renseignements envoyée à des autorités fiscales étrangères.

On considère néanmoins, à l'instar de Marielle Moris, que cette jurisprudence est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, et semble, par ailleurs, contredite par l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 16 mai 2013. Dans cette décision, la Cour a estimé qu'était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution l'absence de notification des indices de fraude fiscale, prévue par l'article 333/1, § 1<sup>er</sup>, du C.I.R. 1992, en cas de demandes de renseignements provenant d'administrations fiscales étrangères<sup>(99)</sup>.

## B. La détermination des données fiscales visées par la suspension du droit d'accès

**12. Le respect des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.** La Ligue des contribuables jugeait également la mesure de suspension du droit d'accès *disproportionnée* en ce qu'elle pouvait intervenir à l'égard de *toutes* les données personnelles relatives à un contribuable traitées par l'administration fiscale, y compris les données qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle justifiant le refus d'accès à ces données<sup>(100)</sup>.

Rejoignant les requérants, la Cour constitutionnelle a estimé que l'article 11, dans cette mesure, allait au-delà de ce qui était strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir celui de lutter contre la fraude fiscale, et violait, par conséquent, le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>(101)</sup>.

Avant de refuser le droit d'accès d'un contribuable à ses données personnelles, il incombe donc, dans le chef de l'adminis-

tration fiscale, de faire une distinction entre les « données étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle » et « les données qui concernent l'objet de l'enquête ou du contrôle », seul l'accès du contribuable aux secondes pouvant être suspendu. Reste encore à définir ces deux catégories de données... Nous nous attellerons à cette tâche dans les lignes qui suivent.

**13. La détermination des données à caractère personnel visées par la suspension du droit d'accès.** La distinction entre les « données étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle » et « les données qui concernent l'objet de l'enquête ou du contrôle » ne figure nulle part dans la loi, mais apparaît, en revanche, dans l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2012<sup>(102)</sup>, de même que dans celui de la « loi Crombez »<sup>(103)</sup>. Les auteurs de la loi du 3 août 2012 ont rappelé, à plusieurs reprises, que les « informations de base » ne peuvent en aucun cas être suspendues, « même en cas d'enquête, puisque, par définition, ces informations sont générales et distinctes des « informations nécessaires à l'enquête fiscale » »<sup>(104)</sup>.

On regrette que cette distinction n'ait pas été intégrée dans la loi du 3 août 2012, comme c'était le cas dans l'avant-projet susmentionné de 2007<sup>(105)</sup>, et que la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt ici commenté, n'y renvoie pas plus explicitement. La suspension du droit d'accès gagnerait, en effet, de la sorte, en transparence. Celle-ci est néanmoins suffisamment assurée, selon la C.P.V.P., par la mention d'exemples dans l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2012<sup>(106)</sup>. La suspension du droit d'accès gagnerait, de surcroît, en proportionnalité, étant donné que la distinction entre les « informations de base » et les « informations nécessaires à l'enquête fiscale » crée distinctement un droit d'accès partiel dans le chef du contribuable pour la durée d'un contrôle ou d'une enquête, à la place d'une exclusion totale dudit droit<sup>(107)</sup>.

Ledit projet de 2007 définissait, en son article 12, les « informations de base » comme « les données signalétiques à caractère personnel dont la prise de connaissance est pertinente, nécessaire et proportionnée, au sein du Service public fédéral, pour l'exercice de finalités liées à la gestion administrative des dossiers »<sup>(108)</sup> de « toute personne physique ou morale soumise à l'une des réglementations dont l'exécution est assurée par le Service public fédéral, à l'exception de la Trésorerie et des missions d'encaissement de créances non fiscales confiées à l'administration générale de la documentation patrimoniale du Service public fédéral »<sup>(109)</sup>.

<sup>(96)</sup> Voy. *supra*, n° 8.

<sup>(97)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2010-2011, n° 53-1208/007, p. 18.

<sup>(98)</sup> Cass., 18 novembre 2010, R.G. n° F.10.0001.F.

<sup>(99)</sup> C. const., n° 16/2013, du 16 mai 2003.

<sup>(100)</sup> C. const., n° 51/2014, *op. cit.*, A.5.1.

<sup>(101)</sup> *Ibidem*, B.7.3.

<sup>(102)</sup> Projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, *op. cit.*, n° 53-2343/001, p. 12.

<sup>(103)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, *op. cit.*, n° 53-2756/001, p. 58.

<sup>(104)</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>(105)</sup> Voy. *supra*, n° 1.

<sup>(106)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012, *op. cit.*, p. 11.

<sup>(107)</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>(108)</sup> Projet de loi relatif à certains traitements de données à caractère personnel par le Service public fédéral Finances, *op. cit.*, n° 51-3064/001, p. 18.

<sup>(109)</sup> *Idem*.

Plus concrètement, il s'agit des informations générales contenues dans le « dossier fiscal unique »<sup>(110)</sup>, disponibles sur le portail [www.myminf.be](http://www.myminf.be), telles que<sup>(111)</sup> « les informations que la personne concernée fournit elle-même à l'administration (données de la déclaration fiscale, attestations concernant les libéralités, titres-services...), les documents envoyés à la personne par l'administration (précompte immobilier, A.E.R., taxe de circulation, etc.) ainsi que des informations en matière patrimoniale (biens immobiliers, location, etc.) »<sup>(112)</sup>. À titre d'exemple d'« information nécessaire à l'enquête fiscale », on citera les « informations fournies par des tiers, des pays étrangers, d'autres autorités ou institutions belges »<sup>(113)</sup>, ou encore « les résultats d'une procédure de *datamining*<sup>(114)</sup> ou de l'organisation des activités de taxation et de contrôle (par exemple : instructions internes relatives aux méthodes de vérification, procès-verbaux de réunions à propos de la stratégie de contrôle, liste des dossiers sélectionnés pour le contrôle ou des opérations particulières qui sont prévues dans certains secteurs, etc.) »<sup>(115)</sup>.

### C. Le point de clôture et la durée de la suspension du droit d'accès aux données fiscales

**14. Le respect des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.** La Ligue des contribuables jugeait enfin *disproportionnée* que la mesure de suspension ne soit pas, dans le texte, « limitée dans le temps, rien n'empêchant l'administration de la faire durer plus que nécessaire. Elle ajout[ait] qu'en cas de contrôles récurrents sur plusieurs années ou de litiges soumis aux tribunaux, la suspension des droits reconnus par la loi du 8 décembre 1992 précitée p[ouvait] se prolonger durant plusieurs années »<sup>(116)</sup>. Aussi, la requérante estimait que le point de clôture de l'éventuelle suspension était trop vague dans les concepts utilisés.

Donnant partiellement raison aux requérants, la Cour constitutionnelle a estimé que l'article 11 de la loi du 3 août 2012 était disproportionné, en ce qu'il « ne précise pas quelle peut être la *durée* des actes préparatoires justifiant la suspension des droits »<sup>(117)</sup>. Elle a, en revanche, conclu que le point de clôture de la période possible de suspension était assez précis, à l'instar du point de départ, en ce que la disposition attaquée énonce clairement que « la règle de l'exception est immédiatement levée après la clôture du contrôle ou de l'enquête » et que « Le service de sécurité de l'information et protection de la vie privée en informe le contribuable concerné sans délai »<sup>(118)</sup>. La « loi Crombez » est encore venue préciser cette disposition, indiquant que l'exception est immédiatement levée « dès la clôture des actes préparatoires lorsque ceux-ci n'ont pas abouti à un contrôle ou une enquête ».

Comme pour le point de départ, il est incontestable que l'indication de multiples exemples dans l'exposé des motifs de la loi du 3 août 2012, de même que la mise en place du S.S.I.P.V.P.<sup>(119)</sup>, ont conforté la réponse de la Cour en ce sens. On peut ainsi lire, dans l'exposé des motifs précité, que peuvent mettre fin à une enquête fiscale, « la réception de l'avertissement-extrait de rôle par le contribuable, l'acte de libération en douanes ou encore la prescription »<sup>(120)</sup>.

**15. La durée de la suspension du droit d'accès aux données fiscales.** L'absence d'une limitation claire dans le temps quant à la suspension du droit d'accès prévue par l'article 11 de la loi du 3 août 2012 avait déjà été décriée par la section de législation du Conseil d'État<sup>(121)</sup>. Sur la base de ses conseils<sup>(122)</sup>, le délai dans lequel il est possible d'avoir recours à l'exception relative aux actes préparatoires s'est vu précisé par la « loi Crombez ». Il est porté à un an<sup>(123)</sup>. Aucune durée maximale n'est, en revanche, prévue pour l'enquête et le contrôle.

<sup>(110)</sup> Le « principe du dossier unique » fut mis en œuvre dans le cadre du projet S.T.I.R. (système de traitement intégré impôts et recouvrement), résultat de la réforme Coperfin, s'inscrivant dans la lignée de la réforme Copernic, qui a redessiné le paysage administratif tel qu'on le connaît aujourd'hui, sous la forme de « S.P.F. », et non plus de « ministères ». Il tend à mettre en application un autre principe, essentiel dans le cadre du développement de l'e-gouvernement, celui de la « collecte unique ». Ce principe découle de l'article 6 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (*M.B.*, 21 avril 1984) et de l'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la sécurité sociale. Aucune référence à son sujet ne figure dans la loi du 3 août 2012, alors que celui-ci figurait à l'article 14 du projet susmentionné de 2007. Sur le principe de la « collecte unique », voy. not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., spéc. pp. 36 et 37.

<sup>(111)</sup> La C.P.V.P. recommandait d'énumérer ces « informations de base » dans un arrêté royal, voire même directement dans la loi (C.P.V.P., avis n° 01/2007, op. cit., p. 4, points 15 et 16). Mais vraisemblablement, la tâche était trop difficile, puisqu'on n'en trouve nulle trace dans la loi du 3 août 2012...

<sup>(112)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, op. cit., n° 53-2756/001, p. 58.

<sup>(113)</sup> *Idem.*

<sup>(114)</sup> Sur le *datamining*, voy. *supra*, n° 1.

<sup>(115)</sup> Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, op. cit., n° 53-2756/001, p. 58.

<sup>(116)</sup> C. const., n° 51/2014, op. cit., A.6.1.

<sup>(117)</sup> *Ibidem*, B.8.5.

<sup>(118)</sup> C. const., n° 51/2014, op. cit., B.8.3. et B.8.4.

<sup>(119)</sup> Voy. *supra*, n° 11.

<sup>(120)</sup> Projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, op. cit., n° 53-2343/001, p. 12.

<sup>(121)</sup> Avis du Conseil d'État n° 51.291/2 du 21 mai 2012 à propos du projet de loi portant dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel réalisés par le Service public fédéral Finances dans le cadre de ses missions, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2011-2012, n° 53-2343/001, p. 23.

<sup>(122)</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.866/2/3 du 18 mars 2013 à propos du projet de loi portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2012-2013, n° 53-2756/001, p. 163.

<sup>(123)</sup> L'article 3, § 7, alinéa 2, dispose ainsi désormais que « La durée de ces actes préparatoires pendant laquelle ledit article 10 n'est pas applicable, ne peut excéder un an à partir de la demande introduite en application de cet article 10 ».



Cette précision légale – outre les exemples mentionnés dans l'exposé des motifs, ainsi que nous l'avons déjà signalé, et la mise en place du S.S.I.P.V.P. – explique sans nul doute la souplesse de la Cour constitutionnelle dans l'appréciation de la détermination du point de départ et de clôture de l'exception, à l'instar de la C.P.V.P.<sup>(124)</sup> Cette dernière avait pourtant, dans sa recommandation n° 02/2012, émis « la plus grande réserve quant au manque de critères permettant de déterminer le moment à partir duquel une enquête fiscale commence et se termine »<sup>(125)</sup>. Compte tenu de l'importance des droits reconnus par la « loi vie privée » à la personne concernée par un traitement de données à caractère personnel, la C.P.V.P. avait recommandé d'adopter des « critères précis permettant de déterminer le début et la fin d'une enquête fiscale »<sup>(126)</sup>. Or cette simple limitation de la durée des actes préparatoires justifiant la suspension du droit d'accès ne rend nullement plus précis le point de départ de la suspension de ce dit droit.

Dans tous les cas, la durée de suspension du droit d'accès se voit limitée par les délais d'imposition et d'investigation prévus par le C.I.R. 1992, qui selon les cas seront d'un, trois ou sept ans.

Pour rappel, l'impôt dû doit être enrôlé par l'administration, conformément aux articles 353 et 359 du C.I.R. 1992, au plus tard le 30 juin de l'année qui suit celle dont le millésime désigne l'exercice d'imposition<sup>(127)</sup>, sans que ce délai puisse être inférieur à six mois à compter de la date à laquelle la déclaration est parvenue au service indiqué sur la formule ou de la date à laquelle la proposition de déclaration simplifiée visée à l'article 306 du C.I.R. 1992 est envoyée au contribuable. Les investigations de l'administration peuvent, conformément à l'article 333, alinéa 2, du C.I.R. 1992, être exercées sans préavis durant cette période imposable.

Le délai d'enrôlement est porté à trois ans, à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui désigne l'exercice d'imposition, en cas d'absence de déclaration, de remise tardive de celle-ci, ou lorsque l'administration rectifie des éléments de la déclaration, conformément à l'article 354, alinéa 1<sup>er</sup>, du C.I.R. 1992. Ce délai de trois ans coïncide avec celui pendant lequel l'administration peut exercer ses pouvoirs d'investigation pour contrôler la situation fiscale des contribuables et établir un supplément d'impôt en vertu de l'article 333, alinéa 2, du C.I.R. 1992.

On notera qu'en cas d'introduction d'une réclamation par le contribuable, avant l'expiration du délai d'investigation de trois ans, le délai est prolongé en vertu de l'article 354, alinéa 4, du C.I.R. 1992, « d'une période égale à celle qui s'étend entre la date de l'introduction de la réclamation et celle de la décision

du directeur ou du fonctionnaire délégué sans que cette prolongation puisse être supérieure à six mois ».

Ce délai est encore prolongé de quatre ans<sup>(128)</sup> en cas d'infraction aux dispositions du C.I.R. 1992, ou des arrêtés pris pour son exécution, commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, conformément à l'article 354, alinéa 2, du C.I.R. 1992<sup>(129)</sup>. L'administration dispose, dès lors, d'un délai d'enrôlement de sept ans prenant cours le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui désigne l'exercice d'imposition pour lequel l'impôt est dû. Ce délai extraordinaire coïncide avec celui d'investigation prévu, en cas de fraude fiscale, par l'article 333, alinéa 3, du C.I.R. 1992. Dans ce cas, l'administration est, comme nous l'avons souligné ci-dessus, tenue de notifier « préalablement au contribuable, par écrit et de manière précise, les indices de fraude fiscale qui existent, en ce qui le concerne, pour la période considérée. Cette notification préalable est prescrite à peine de nullité de l'imposition ».

### III. Des arguments porteurs non soulevés par la Ligue des contribuables

**16. Le régime juridique de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.** La décision commentée fait partie des arrêts, peu nombreux, à l'occasion desquels la Cour constitutionnelle se prononce sur la constitutionnalité d'une loi qui organise un traitement de données à caractère personnel, qui plus est en matière fiscale. À cet égard, il faut d'ailleurs souligner le mérite de la Ligue des contribuables de s'être plongée dans cette matière obscure et complexe à bien des égards.

Cependant, on remarque que cette dernière a malheureusement manqué d'invoquer la violation de certaines dispositions qui auraient pourtant pu être porteuses en l'espèce. En effet, la Ligue des contribuables fonde principalement son argumentation sur la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Elle convainc ainsi la Cour d'annuler partiellement l'article 11 de la loi du 3 août 2012, au motif que la quantité de données auxquelles le contribuable ne pouvait pas avoir accès et la durée pendant laquelle cet accès était suspendu étaient disproportionnées<sup>(130)</sup>.

Néanmoins, d'autres critiques de la loi auraient pu encore être soumises aux lumières de la Cour<sup>(131)</sup>. Il aurait fallu pour ce faire que la requérante invoque également la violation de l'article 22 de la Constitution, relatif à la protection de la vie privée des citoyens, en associant cette disposition aux normes supranationales qui composent le régime juridique de la protection

<sup>(124)</sup> C.P.V.P., avis n° 32/2012, *op. cit.*, p. 10.

<sup>(125)</sup> C.P.V.P., recommandation n° 02/2012, *op. cit.*, § 39.

<sup>(126)</sup> *Idem.* Voy. aussi l'avis n° 11/2012 du 11 avril 2012, § 36.

<sup>(127)</sup> E. TRAVERSA, *Droit fiscal général*, t. I, syllabus, Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, 2011-2012, p. 142.

<sup>(128)</sup> Il conviendra d'être attentif au fait que la Commission d'enquête parlementaire a, dans sa recommandation n° 35, suggéré de réévaluer ce délai. À l'heure où nous écrivons, aucune intervention du législateur n'est à signaler.

<sup>(129)</sup> Signalons qu'il est encore parfois possible pour l'administration d'établir une cotisation, même lorsque les délais exceptionnels d'imposition, dans quatre hypothèses. Cet article n'allonge, en revanche, pas les délais d'investigation. Il est donc requis que les éléments portés à la connaissance de l'administration dans les quatre hypothèses soient suffisants pour établir la cotisation.

<sup>(130)</sup> Voy. *supra*, n°s 12 et 14.

<sup>(131)</sup> Nous avons d'ailleurs jadis critiqué plus largement le projet de loi devenu la loi du 3 août 2012. Voy. E. DEGRAVE et Y. POULLET, « Entre chasse à la fraude et respect de la vie privée », *Le Soir*, 4 mai 2012.

de la vie privée et des données à caractère personnel<sup>(132)</sup>, à savoir, la directive 95/46 précitée<sup>(133)</sup>, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme susmentionnée, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>(134)</sup> et la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe<sup>(135)</sup>. En effet, la loi du 3 août 2012 encadre les traitements des données à caractère personnel au sein du S.P.F. Finances. Elle organise ainsi une ingérence dans la protection de la vie privée des contribuables<sup>(136)</sup>. Cette loi doit dès lors respecter le prescrit de l'article 22 de la Constitution, qui consacre en Belgique le droit fondamental à la protection de la vie privée des citoyens<sup>(137)</sup>. Or il découle de l'article 22 de la Constitution que l'ingérence dans le droit fondamental à la protection de la vie privée doit être organisée par une loi d'une certaine qualité.

**17. La confrontation de la loi du 3 août 2012 au régime juridique de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.** En confrontant la loi du 3 août 2012 au régime juridique de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, il apparaît que des critiques affectent d'autres dispositions légales que celles soumises à l'examen de la Cour constitutionnelle dans le cadre du recours ayant donné lieu à l'arrêt commenté. Sans entrer dans une analyse détaillée de la loi, ce qui outrepasserait le cadre de cette contribution, la loi du 3 août 2012 pose question au regard des exigences de légalité et de prévisibilité imposées par l'article 22 de la Constitution.

L'exigence de légalité requiert que l'ingérence soit organisée par le pouvoir législatif, afin de permettre un débat démocratique sur ce point. Elle doit donc être prévue par une loi.

Outre cette exigence de légalité formelle, le respect du droit au respect de la vie privée emporte le respect d'une exigence de légalité matérielle. Celle-ci signifie que la loi doit être « d'une certaine qualité. Cet impératif implique le respect de deux ordres d'exigences que la Cour constitutionnelle ne manque pas de reprendre dans sa jurisprudence : d'une part, la loi doit être suffisamment précise pour permettre aux ci-

toyens de prévoir les conséquences de leurs actes. D'autre part, elle doit être suffisamment précise pour empêcher l'arbitraire de la puissance publique »<sup>(138)</sup>.

En l'occurrence, on doute que la loi du 3 août 2012 respecte pleinement ces exigences. En particulier, cette loi ne précise pas les *types de données* collectées et traitées par le S.P.F. Finances. Or ces données peuvent être très diverses et concerner aussi bien les pensions alimentaires, le cadastre, la T.V.A., les donations, etc. À quoi le citoyen doit-il s'attendre ? La loi confie à une « instance interne » le soin de décider notamment « quels types de données (...) peuvent faire l'objet d'un échange entre administrations »<sup>(139)</sup>, alors que ces éléments devraient être décidés par le législateur au terme d'un débat démocratique et indiqués expressément dans la loi.

Par ailleurs, les *objectifs* en vue desquels ces données sont traitées, que l'on appelle également les *finalités du traitement de données*, demeurent très vagues, puisque la loi se contente d'indiquer qu'il s'agit de l'exécution des « missions légales » du S.P.F. Finances. Comment comprendre de quelles missions il s'agit ? À quels textes se référer pour comprendre pleinement ces termes ?

La loi institue également, comme nous l'avons déjà signalé, un *datawarehouse*<sup>(140)</sup>. Il s'agit d'une base de données regroupant un grand nombre de données très diverses sur lesquelles sont ensuite appliqués de puissants calculs appelés « algorithmes de fraude », fondés notamment sur des statistiques. Ce faisant, il est possible de détecter les personnes suspectées de fraude fiscale de manière très efficace. La loi gagnerait également à être précisée sur ce point, pour comprendre notamment d'où proviennent les données et comment un contribuable peut faire pour rectifier des données erronées qui auraient été enregistrées dans ce *datawarehouse*<sup>(141)</sup>.

Ainsi qu'on l'a dit, ces critiques à l'égard de la loi du 3 août 2012 n'ont pas été soumises à la Cour constitutionnelle dans le cadre du recours ayant donné lieu à l'arrêt commenté.

<sup>(132)</sup> Cette méthode, dite « conciliatoire », selon l'expression usitée par Marc Verdussen, professeur à l'Université catholique de Louvain (M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 125 à 138) consiste à « concilier » une ou plusieurs dispositions constitutionnelles avec une ou plusieurs dispositions internationales. D'après cette méthode, que l'on qualifie généralement de « tout indissociable », « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles [...], les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause » (C. const., n° 136/2004 du 22 juillet 2004, B.5.3).

<sup>(133)</sup> Signalons que la loi précitée du 8 décembre 1992 transpose cette directive en droit belge.

<sup>(134)</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.* n° C-83/389 du 30 mars 2010.

<sup>(135)</sup> Convention du Conseil de l'Europe n° 108 du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés des données à caractère personnel.

<sup>(136)</sup> Sur le droit au respect de la vie privée et les traitements de données à caractère personnel, voy. not. J.-M. VAN GYSEGHEM, C. DE TERWANGNE, J. HERVEG et C. GAYREL, « La protection des données à caractère personnel en droit européen/Data protection in European law », *J.E.D.H./E.J.H.R.*, 2014/1, pp. 54 à 87 ; C. DE TERWANGNE (dir.), *Vie privée et données à caractère personnel*, Bruxelles, Politeia, 2013 ; D. DE BOT, *Verwerking van persoonsgegevens*, Recht en praktijk, Antwerpen, Kluwer, 2001.

<sup>(137)</sup> Sur ce sujet, voy. E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J.T.*, 2009, pp. 365-371.

<sup>(138)</sup> E. DEGRAVE et Y. POULLET, « Le droit au respect de la vie privée face aux nouvelles technologies », in N. BONBLED et M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1017.

<sup>(139)</sup> Article 4 de la loi du 3 août 2012.

<sup>(140)</sup> À ce sujet, voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 40 et s.

<sup>(141)</sup> Au sujet des conditions qui doivent être respectées pour mettre en place un *datawarehouse*, voy. la recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage, disponible sur le site internet [www.coe.int](http://www.coe.int).

Elles pourraient néanmoins l'être à l'avenir si elles étaient invoquées dans le cadre d'une question préjudicielle qu'un juge, saisi d'un litige en matière fiscale donnant lieu à l'application de la loi du 3 août 2012, poserait à la Cour constitutionnelle<sup>(142)</sup>. De plus, ladite loi ayant été, au terme de l'arrêt commenté, partiellement annulée en son article 11, le législateur devra prochainement remettre l'ouvrage sur le métier. À cette occasion, gageons du fait qu'il soit attentif à pallier ces failles de la loi.

## Conclusions

**18. Les mérites de l'arrêt.** L'arrêt commenté mérite sans nul doute d'être salué. D'une part, il ouvre la voie à une indispensable et urgente confrontation du régime juridique de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel au régime juridique de l'impôt, d'autre part, il centre ses réflexions sur la loi du 8 décembre 1992, loi rarement appliquée, mais pourtant souvent applicable, mettant spécialement en exergue un droit essentiel, mais trop peu connu : le droit d'accès du contribuable à ses données personnelles.

Même si son respect peut paraître, à certains égards, assez formaliste, ce droit à la transparence s'avère intéressant pour les contribuables qui suspecteraient une erreur matérielle de la part de l'administration fiscale ou une utilisation abusive de certaines informations les concernant. Ce droit sert donc l'administration, par l'établissement exact de l'impôt qu'il

permet, tout autant qu'il la limite, par le moyen de contrôle qu'il offre au contribuable.

Le droit d'accès repose, par ailleurs, sur une idée de légitimité qui trouve écho au sein de la société contemporaine. Il semble en effet légitime que le contribuable prenne connaissance des informations que l'administration fiscale détient sur lui, sans qu'il faille pour autant le suspecter de chercher à échapper au fisc. Le contribuable n'est pas présumé de mauvaise foi. Il y va de la protection de sa vie privée entendue comme l'autodétermination informationnelle, c'est-à-dire le droit d'être conscient de l'utilisation qui est faite des informations qui le concernent.

Cependant, il est vrai que la définition d'un point d'équilibre entre l'efficacité de l'administration d'une part, la vie privée des contribuables d'autre part, demeure un exercice délicat, d'autant plus que la lutte contre la fraude fiscale doit légitimement être menée le plus efficacement possible, la survie de l'État-providence en dépendant. Cet exercice s'avère toutefois impérieux.

**19. Les carences de l'arrêt.** Outre ces éloges, l'arrêt commenté souffre, malgré tout, de certaines critiques. Comme nous l'avons relevé, il est, en effet, regrettable que des arguments aient manqué d'être soulevés. Espérons que la Cour aura un jour l'occasion de se prononcer à ce sujet, dans le cadre d'une question préjudicielle.

Élise DEGRAVE<sup>(143)</sup> et Amélie LACHAPPELLE<sup>(144)</sup>

<sup>(142)</sup> À ce sujet, voy. not. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n<sup>os</sup> 437 et s.

<sup>(143)</sup> Chargée de cours à la Faculté de droit de l'UNamur, chercheuse postdoctorante à la chaire E-gouvernement de l'UNamur et au C.R.I.D.S. (Centre de recherche Information, droit et société – UNamur).

<sup>(144)</sup> Assistante à la Faculté de droit de l'UNamur, chercheuse au C.R.I.D.S. et membre associé du CRECO (Centre de recherche sur l'État et la Constitution – U.C.L.).